



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2012

**Volkssouveränität als Status-Funktion. Eine kleine politische Philosophie -
nicht nur der Schweiz**

Cheneval, Francis

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-71624>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Cheneval, Francis (2012). Volkssouveränität als Status-Funktion. Eine kleine politische Philosophie - nicht nur der Schweiz. In: Hügli, Anton; Chiesa, Curzio; Hilmer, Brigitte. Die Idee der Demokratie / L'idee de démocratie. Basel: Schwabe, 97-109.

STUDIA PHILOSOPHICA

VOL. 71/2012

JAHRBUCH DER
SCHWEIZERISCHEN PHILOSOPHISCHEN GESELLSCHAFT

ANNUAIRE DE LA SOCIÉTÉ SUISSE DE PHILOSOPHIE

SCHWABE VERLAG BASEL

DIE IDEE DER DEMOKRATIE

L'IDÉE DE DÉMOCRATIE

REDAKTION / RÉDACTION
ANTON HÜGLI / CURZIO CHIESA †

GASTHERAUSGEBERIN / ÉDITRICE INVITÉE
BRIGITTE HILMER

SCHWABE VERLAG BASEL

Publiziert mit Unterstützung der Schweizerischen Akademie
der Geistes- und Sozialwissenschaften

Publié avec l'aide de l'Académie suisse
des sciences humaines et sociales

Inhalt / Table des matières

In Memoriam

Curzio Chiesa (1953–2012). Par Alain de Libera	7
Curzio Chiesa (1953–2012). Par Claude Droz et Stefan Imhoof ...	9
Publications de Curzio Chiesa	12

Die Idee der Demokratie L'idée de démocratie

Vorwort / Préface	17/20
-------------------------	-------

Über die Zukunft der Demokratie

Otfried Höffe: Ist die Demokratie zukunftsfähig?	25
Georg Kohler: Zauberbeeren und die Volksherrschaft Zur Kritik und Apologie der Demokratie	43

Demokratie in einer globalisierten Welt

David Miller: Die Idee globaler Demokratie: Eine Kritik	63
Hauke Brunkhorst: Paradoxien der Verrechtlichung in der kapitalistischen Demokratie	83

Grundlagenfragen der Demokratie: Souveränität, Normativität und Menschenrechte

Francis Cheneval: Volkssouveränität als Status-Funktion Eine kleine politische Philosophie – nicht nur der Schweiz	97
Katrin Meyer: Demokratie ohne Menschenrechte? Das Problem der normativen Unbestimmtheit von Demokratien nach Platon, Lefort und Arendt	111

Copyright © 2012 Schwabe AG, Verlag, Basel, Schweiz
Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Das Werk einschließlich seiner Teile
darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in keiner Form reproduziert oder elek-
tronisch verarbeitet, vervielfältigt, zugänglich gemacht oder verbreitet werden.

Gesamtherstellung: Schwabe AG, MuttENZ/Basel, Schweiz

Printed in Switzerland
ISBN 978-3-7965-2872-9
ISSN 0081-6825

rights@schwabe.ch
www.schwabeverlag.ch

Geistige Voraussetzungen der Demokratie

Hans Vorländer: Brauchen Demokratien eine Zivilreligion? Über die prekären Grundlagen republikanischer Ordnung Überlegungen im Anschluss an Jean-Jacques Rousseau	135
Anton Hügli: Erziehung zur Selbsterziehung oder: wie Demokratie und Bildung zusammenhängen	155
Nicolas Tavaglione: Le suffrage universel est-il injuste?	181

Buchbesprechungen / Comptes rendus

Emil Angehrn, Wolfgang Rother (Hg.): Philosophie in Basel Prominente Denker des 19. und 20. Jahrhunderts, Basel 2011 (Sulamith Gehr)	203
Federica Frediani e Fernanda Gallo (a cura di): Ethos repubblicano e pensiero meridiano, Reggio Emilia 2011 (Marcello Ostinelli)	208
Lucas Marco Gisi, Wolfgang Rother (Hg.): Isaak Iselin und die Geschichtsphilosophie der europäischen Aufklärung, Basel 2011 (Lars Lambrecht)	212
Hans Kunz: Die eine Welt und die Weisen des In-der-Welt-seins Bemerkungen zu den Voraussetzungen der daseinsanalytisch- anthropologischen Interpretationen psychopathologischer Phänomene, Gesammelte Schriften in Einzelausgaben VI, in Zusammenarbeit mit der Hans-Kunz-Gesellschaft Frauenfeld hg. von Jörg Singer, Frauenfeld et al. 2007 (Rudolf Ruzicka) ..	218
Adressen der Autoren / Adresses des auteurs	223
Redaktion / Rédaction	224

FRANCIS CHENEVAL

Volkssouveränität als Status-Funktion Eine kleine politische Philosophie – nicht nur der Schweiz

The paper first analyses the sovereignty of the people as an institutional fact based on collective intentionality, status-functions, and constitutive rules (Searle). In the following section the author argues that the institutional fact of sovereignty essentially resolves the question of competence to make rules which confer power (Hart). These analyses are subsequently applied to the setting of a plurality of peoples, using Switzerland as an example. The author explains how, on the basis of the above theory, a notion of a shared exercise of sovereignty among sovereign peoples becomes intelligible and how, by relying on multiple status-functions of citizenship, popular sovereigns together can exercise essential functions of sovereignty.

1. Einleitung

In diesem Artikel wird erläutert, dass das Volk durch die kollektive Anerkennung von Regeln konstituiert wird und dass diese soziale Konstruktion des Volkes ein Grund dafür ist, dass Demokratie, wenn es die Umstände erfordern, auch als gemeinsame politische Autorität der Völker verstanden werden kann. Das ist wichtig in einer Zeit, in der politisches Handeln vermehrt auch zwischen den Völkern stattfindet, diese Tatsache aber in einen prinzipiellen Gegensatz zur Demokratie als Herrschaft des Volkes gestellt wird. Die Behauptung eines unüberwindlichen Gegensatzes zwischen Demokratie und zwischenstaatlichem Handeln beruht auf dem Verständnis des Volkes als einer in sich geschlossenen Singularität, das nicht angemessen ist. Die Möglichkeit, Demokratie und zwischenstaatliches Handeln zusammen zu denken, hängt nicht nur vom Verständnis des Begriffes des Volkes, sondern auch vom Begriff der Volkssouveränität ab, der seinerseits auf den Begriff der Souveränität *tout court* verweist. Auf den Begriff der Souveränität als Staatsgewalt sollte in der politischen Philosophie nicht verzichtet werden, denn es ist nicht einsehbar, wie elementare Funktionen des Staates, nämlich die Ausübung der allgemeinen Schutzpflicht und das Verhindern von 'Trittbrettfahrertum'

beim Bereitstellen von öffentlichen Gütern ohne Staatsgewalt realisiert werden können.

Ich behandle in diesem Artikel Souveränität und Volk nicht nur abstrakt, sondern auch in Anwendung auf die Schweiz und argumentiere dafür, dass das rechtlich-politische System der Schweiz ein anderes Verständnis des Volkes und der Souveränität beinhaltet als vielleicht gemeinhin angenommen. Und ich bin der Meinung, dass dieses Souveränitätsverständnis der Schweiz kohärent und unter bestimmten Bedingungen auch zukunftsfähig ist.

Demokratie ist ohne einen wie auch immer näher bestimmten Begriff des Volkes schwer vorstellbar, es sei denn man verstehe unter Demokratie einfach ein allen Mitgliedern offenstehendes Entscheidungsverfahren, das in jeder Gruppe angewandt werden kann. Der Begriff des Volkes würde dann überflüssig. Sobald aber dieser reine Verfahrensbegriff der Demokratie mit dem Gedanken einer notwendigen Staatsgewalt in Verbindung gebracht wird, ist die abstimmende Gruppe 'Volk' eine ganz bestimmte, die sich von allen anderen grundsätzlich durch ihren übergeordneten Status unterscheidet. Dies rührt daher, dass diese Gruppe dazu ermächtigt ist, verbindliche Gesetze für alle Gruppen und Individuen zu erlassen. Diese ganz spezifische Gruppe wird dann das souveräne Staatsvolk genannt. Der Begriff wird nur dann überflüssig, wenn auf partizipative Mehrheitsentscheidungsverfahren und die Staatsgewalt verzichtet wird.

Als Gegenmodell zu einer an den Begriff eines souveränen Staatsvolkes gebundenen Demokratie steht auch die Habermas'sche Vorstellung der Demokratie in einer rein deliberativen Form zur Verfügung, als einer «subjektlosen» und «idealen Prozedur», die nicht von einer kollektiv handlungsfähigen Bürgerschaft abhängt und herrschaftsfrei ist.¹ In diesem Modell werden Volk und Bürger als Subjekte wegvernünftelt und Souveränität wird überflüssig; allerdings ohne Garantie, dass das bessere Argument dann auch wirklich gefunden wird, und mit dem Nachteil, dass keine Subjekte mehr übrig sind, die weiter suchen. Ich denke nicht, dass wir auf den Begriff des Volkes als kollektiv handelnder Vereinigung von Bürgern verzichten sollten. Ich werde zeigen, dass das Volk ausgehend von der Theorie der Status-Funktion als Rechtsperson und als ein durch direkte Bürgerbeteiligung verfahrensmässig konstituiertes Subjekt verstanden werden kann. Ich werde auch zeigen, wie sich auf dieser Grundlage konzipieren lässt, dass mehrere Völker gemeinsam die Staatsgewalt ausüben.

¹ Jürgen Habermas: *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1996) S. 287–291.

2. Souveränität als institutionelle Tatsache

Unter Anwendung einer Theorie von John Searle lässt sich sagen, dass «als Souverän gelten» eine «institutionelle Tatsache» der sozialen Welt ist.² Institutionelle Tatsachen der sozialen Welt gibt es nur, wenn Menschen gemeinsam anerkennen, dass es sie gibt. Bakterien, Bäume, Steine und dergleichen sind als solche keine gesellschaftlichen Tatsachen. Ihre Existenz kann als beobachterunabhängig bezeichnet werden. Dasselbe gilt für physikalische, mathematische und logische Gesetze. Sie werden durch epistemische Prozesse gefunden, nicht erfunden oder erschaffen. Sie werden nicht durch soziale Regeln konstituiert. Sie können auch unabhängig von sozialer Anerkennung eine Wirkung entfalten. Das müsste freilich weiter erörtert werden. Wichtig ist aber: Völker und Souveräne gibt es sicher nur, wenn Menschen zusammen das Volk oder den Souverän als institutionelle Tatsache schaffen. Gemäss Searle bestehen institutionelle Tatsachen aus folgenden Elementen:³

1. Kollektive Intentionalität: institutionelle Tatsachen sind gemäss Searle nur durch eine bewusst gemeinsame Ausrichtung des Handelns denkbar.⁴ Die Ehe zum Beispiel wird als Institution öffentlich gestiftet. Auch der Vollzug der Ehe bedarf einer kollektiven Intentionalität. Sie ist als institutionelle Tatsache nicht als Resultat einer unsichtbaren Hand denkbar und man kann nicht allein mit jemandem verheiratet sein.⁵

2. Status-Funktionen: durch Status-Funktionen werden Personen in institutionellen Tatsachen zu Ehefrauen, Bürgerinnen, Velobesitzern, Dekanen, Stellvertretenden CEOs, Nationalrätinnen und eben Souveränen. Durch Status-Funktionen werden Dinge zu Geld, zu Schachfiguren, zu Landesfahnen, etc.

² John R Searle: *The Construction of Social Reality* (Harmondsworth: Penguin, 1995) pp. 43–51.

³ Ibid. pp. 23–28.

⁴ John R. Searle: *Social Ontology and Political Power*, in *The Mystery of Capital and the Construction of Social Reality*, ed. by Barry Mark Smith, David M. Mark and Isaac Ehrlich (Chicago: Open Court, 2008) p. 25.

⁵ Es gibt die Möglichkeit, die Entstehung institutioneller Tatsachen als das von einer unsichtbaren Hand herbeigeführte Resultat privater Interaktionen zu verstehen. So erklärt zum Beispiel Carl Menger (*On the Origins of Money*, in *Economic Journal* 2 [1892] pp. 239–255) die Entstehung des Geldes als Resultat eines Handelns aus Eigeninteresse privater Akteure, ohne dass es dazu einer ausdrücklichen öffentlichen Konvention bedarf. Der allgemein normierende und formal festgesetzte Charakter des Geldes, der es auch erlaubt, Fälschungen zu identifizieren, wird dadurch freilich nicht erklärt.

3. Konstitutive Regeln: konstitutive Regeln sind Regeln, die z.B. die Ehe, Schach oder Tennis konstituieren. Ohne diese Regeln gibt es keine Ehe, Schach oder Tennis. Dagegen gibt es auch sekundäre Regeln, wie z.B. Tischsitten, ohne die Essen durchaus möglich ist. Tischsitten sind nicht konstitutiv fürs Essen.

Zusammenfassend lässt sich sagen: kollektiv anerkannte, konstitutive Regeln etablieren institutionelle Tatsachen und sie tun dies durch die Zuschreibung einer Status-Funktion. Die Status-Funktion beinhaltet ein Bündel von Kompetenzen, die mit dem jeweiligen Status verbunden sind und bestimmen, was die Status-Person als solche tun kann. Das Bündel der Kompetenzen sollte aber nicht mit der Status-Funktion verwechselt werden. Einem Dekan kann eine bestimmte Kompetenz abgesprochen werden, trotzdem bleibt er Dekan. Wenn ich mit meinem Auto nur 30km/h fahren darf, bleibe ich trotzdem der Besitzer des Autos, etc.

Gemäss Searle haben alle konstitutiven Regeln die Form «X gilt in Kontext C als Y».⁶ Also z.B.: Doris Leuthard gilt in der Schweiz als Bundesrätin, oder eben: «Das Volk gilt in der Schweiz als Souverän.» Ein X, in unserem Fall das Volk, wird zu einem Y, nämlich dem Souverän durch die kollektiv anerkannte Zuschreibung einer Status-Funktion für einen bestimmten Geltungsbereich. Diese Zuerkennung bewirkt eine signifikante Erweiterung dessen, was ein Akteur sozial tun kann oder als was ein Ding gebraucht werden kann. Gesellschaftliche Status-Funktionen unterscheiden sich von natürlichen Funktionen. Die Beschreibung der Funktion des Herzens ändert nichts daran, wie das Herz seine Funktion ausübt. Die an konstitutive Verfahren gebundene Zuschreibung einer Status-Funktion an einen Akteur oder eine Sache hingegen kann einen Quantensprung dessen bewirken, was ein Akteur in der Gesellschaft allein oder zusammen mit anderen tun kann oder als was ein Ding in der Gesellschaft von Nutzen ist. So können durch Status-Funktionen Muscheln zum Zahlungsmittel werden oder eine gewöhnliche Bürgerin, wie seinerzeit Ruth Dreifuss, zur Bundesrätin der Schweiz.

Status-Funktionen sind bis zum anerkannten Widerruf der konstitutiven Regel permanent und in gleicher Weise gültig. Doris Leuthard gilt nicht an einem Tag ein bisschen mehr als Bundesrätin der Schweiz und an einem anderen Tag ein bisschen weniger. Obschon ihr Einfluss, ihre Umfragewerte, ihre Leistungsfähigkeit Schwankungen unterliegen. Doris Leuthard ist auch nicht nach dem hinreichenden Grund bestimmter Fähigkeiten Bundesrätin der Schweiz. Von allen Personen, welche die Fähigkeit haben diese

⁶ J. R. Searle: *Social Ontology and Political Power*, op. cit. p. 28.

Status-Funktion auszuüben, ist nur diejenige Person Bundesrätin, der auf Grund der korrekten Anwendung einer kollektiv anerkannten Verfahrensregel die entsprechende Status-Funktion zugeschrieben wurde.

Das oberste männliche Alpha-Tier bei den Pavianen muss seinen Überlegenheitsstatus jeden Tag, ja jede Minute in einem ständigen Kampf neu behaupten. Frau Leuthard hat dieses Problem der beständigen Verteidigung des Status nicht. Ihr Status beruht auf einer Regel, die im Voraus festlegt, wie lange der Status zugeschrieben wird. Der Schweizer Volkssouverän hat das Problem der mangelnden Konstanz auch nicht. Sein Status ist wohl von allen Status in der Schweiz der permanenteste. Die Etymologie ist hier offensichtlich. Das lateinische '*status*', das deutsche 'Stand', das wir in der Schweiz für die Kantone verwenden, und das Wort 'Staat' haben alle etwas mit 'stehen' und Bestand haben zu tun. Der Staat soll das sein, was in der Gesellschaft am meisten Bestand hat. Der Sinn insbesondere der politischen Status-Funktion besteht darin, den ständigen Kampf zu beenden oder zu vermindern, der chaotischen Gewalt nachhaltig und strukturell ihre Durchschlagskraft zu entziehen.

3. Souveränität als Lösung des Ermächtigungsproblems im Recht

Es könnte nun auf Grund dieser theoretischen Überlegungen trotzdem behauptet werden, dass wir in einem postsouveränen Zeitalter leben. Wir könnten sagen, dass Souveränität kollektive Anerkennung verloren hat und zu einem hohlen Formalismus verkommen ist oder sich auf dem Weg dazu befindet. Was ist darauf zu antworten? Als-Souverän-Gelten ist nicht eine soziale Schöpfung aus dem Nichts, sondern eine Status-Funktion, die notwendig mit einer anderen sozialen Schöpfung verbunden ist, nämlich dem Recht. Die Status-Funktion Als-Souverän-Gelten ist entscheidend in der Beantwortung der Frage nach der Ermächtigung zur Ausübung der politischen Autorität. Diese besteht in verbindlichem, kollektivem Handeln, im Setzen und Durchsetzen allgemein verbindlicher Gesetze. Wer ist ermächtigt, andere zu ermächtigen, allgemein verbindliche Gesetze zu machen? Mit H.L.A. Hart könnte man sagen, Als Souverän-Gelten bedeute sogenannte *rules conferring power* erlassen zu dürfen, also Ermächtigungsgesetze, im Gegensatz zur Kompetenz, nur gesetzliche Verpflichtungen erlassen zu dürfen.⁷

⁷ Herbert L. A. Hart: *The Concept of Law: With a Postscript Edited by Penelope A. Bulloch and Joseph Raz*, ed. by Herbert L. A. Hart and Penelope A. Bulloch (Oxford: Clarendon Press, 1994) p. 81.

Das politische Grundproblem des Rechts besteht in der Lösung dieses Problems: Wer ist dazu ermächtigt, Ermächtigungsgesetze zu erlassen? Ich nenne es das Ermächtigungsproblem. Es hängt direkt mit der Frage nach der Legitimation zusammen, weil die formale Lösung des Ermächtigungsproblems nur dann sozial wirksam ist, wenn sie legitim ist, sprich: auf breite Anerkennung stösst. Ohne legitime Lösung des Ermächtigungsproblems herrscht strukturell induzierte Rechtsunsicherheit; ein kräfteaubender Dauerkampf bis aufs Letzte. Gesetze können dann zwar vorhanden und sogar inhaltlich sinnvoll sein, aber es kann stets in Frage gestellt werden, ob die Instanz, die sie erlassen hat, auch dazu ermächtigt ist. Wenn die Ermächtigungsfrage nicht gelöst ist, kann das Recht nicht leisten, was es minimal leisten soll. Nämlich durch allgemein verbindliche Entscheidungen Erwartungen zu stabilisieren, Kampfpausen oder gar Frieden zu stiften. Wo kollektiv verbindliches Handeln sein soll, da muss auch Recht sein und wo Recht ist, da muss auch Souveränität sein.

Damit ist nicht bewiesen, dass es für alle Belange nur eines einzigen Souveräns bedarf. Zur Lösung des Ermächtigungsproblems braucht es entweder einen allgemeinen Gehorsamshabitus – was, wie Hart gezeigt hat, nicht sehr nachhaltig ist und sich letztlich nicht ohne minimale Regelbefolgung denken lässt⁸ – oder mindestens eine Anerkennung von konstitutiven Regeln, die womöglich verschiedene Souveräne für verschiedene Belange und verschiedene Gebietskörperschaften festlegen. Und es braucht anerkannte Verfahren, die festlegen, wie diese Souveräne miteinander handeln oder das eigene Handeln voneinander abgrenzen sollen. Im Gegensatz zum Begriff eines physisch einzigen Souveräns impliziert der hier erörterte Begriff des Souveräns als Status-Funktion also nicht, dass der Souverän eine ontische Singularität sein muss. Souverän-Sein ist eine auf konstitutiven Regeln beruhende Status-Funktion, die sich nicht verdinglichen lässt. Auch die Rede von dem *einen* Willen des Souveräns ist eine Metapher. Der Status des Souveräns kann mehreren Personen zukommen, es bedarf dann aber Regeln, wie diese gemeinsam verbindlich handeln können.

Ferner wird deutlich, dass die Konstitution des Souveräns durch fundamentale Ermächtigungsregeln auch nicht die Notwendigkeit einer absoluten, ungebundenen Machtfülle beinhaltet. Die konstitutiven Regeln, die Ermächtigungskompetenz begründen, können diese gleichzeitig auch begrenzen.

⁸ Ibid. pp. 50–78.

Arbiträr ausgeübte Macht stiftet keine Anerkennung und stellt keine nachhaltige Lösung des Ermächtigungsproblems dar. Es gibt gute Gründe, die Kompetenz des Souveräns einzuschränken, denn der Akt der Ermächtigung ist in den Augen der diesen Status Anerkennenden nur dann anerkennungswürdig, wenn er berechenbar bleibt und genau bestimmt ist.

4. Welches Volk gilt in der Schweiz als Souverän?

Was bedeutet nun aber 'Volk'? Und was bedeutet es, dass in der Schweiz das Volk als der Souverän gilt? Oft gibt es eine Bedingung, damit jemandem eine Status-Funktion zugeschrieben werden kann. Diese Bedingung liegt entweder in der Natur der Sache oder ist sozial konstruiert und von der vorgängigen Zuschreibung einer anderen Status-Funktion abhängig. Jemand muss z.B. Bürger einer Schweizer Gemeinde sein, um Nationalrat, Bundesrat oder Stimmbürger in eidgenössischen Abstimmungen zu werden. Damit dem Volk die Status-Funktion des Souveräns zukommen kann, muss es als institutionelle Tatsache konstituiert werden. Es ist evident, dass das Volk als Souverän keine natürliche Person und auch nicht einfach eine zufällige Ansammlung natürlicher Personen ist. Es ist eine Instanz, die verschiedene natürliche Personen vereinigt. Diese Vereinigung beruht auf konstitutiven Regeln.

Was unterscheidet den Glarner Volkssouverän auf dem Landsgemeindeplatz von einer Menschenmenge, die sich aus irgendeinem Grund oder zufällig zusammengefunden hat? Warum ist der versammelte Glarner Volkssouverän nicht einfach eine *flashcrowd* oder eine *Occupybewegung*? Und was unterscheidet die Menschen im Kreis von den am Rand stehenden Menschen? Der Grund der Konstitution dieser Gruppe als Volk liegt in der gemeinsamen Anerkennung der konstitutiven Regeln, die mindestens folgendes festlegen: 1. Mitgliedschaft – 2. Ort der Versammlung – 3. Zeitpunkt der Versammlung – 4. Entscheidungsverfahren – 5. Entscheidungskompetenzen. Das politisch souveräne Volk ist also etwas ganz anderes als die Masse oder die Bevölkerung. Personen werden zum politisch souveränen Volk durch kollektive Intentionalität, eine Status-Funktion und durch konstitutive Regeln.

Im Fall der Schweiz wird es nun aber auf eine interessante Weise kompliziert. Es gibt nicht nur den Glarner Volkssouverän. Der oft deklamierte Satz: «Das Volk gilt in der Schweiz als Souverän» (X gilt in C als Y) entspricht nicht den konstitutiven Regeln der Schweiz. Der Artikel 1 der Ver-

fassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft konstituiert die Schweizerische Eidgenossenschaft folgendermassen:

Das Schweizervolk und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhodon und Appenzell Innerrhodon, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft.

Die Schweiz besteht also aus dem Schweizervolk und 26 Kantonen. Wer ist hier der Souverän? Wenn Souveränität das Ermächtigungsproblem lösen soll, dann ist der Souverän der Schweiz diejenige Instanz, welche die konstitutiven Grundregeln der Schweiz bestimmen und ändern kann. Es sind dies «Volk und alle Stände» in einem gemeinsamen Verfahren gemäss Art. 195 der Bundesverfassung. Sie üben ihre Funktion gemeinsam in einem Verfahren aus, in dem gleichzeitig die Mehrheit aller Schweizer Stimmbürger und Stimmbürgerinnen und die Mehrheit der kantonale gewichteten Stimmbürger und Stimmbürgerinnen einer Verfassungsänderung zustimmen müssen. Auch ist festgelegt, dass sie sich an das zwingende Völkerrecht und natürlich an das im Recht festgesetzte Verfahren halten müssen.

Was sind in einem solchen Verfahren die 'Stände'? Hinter dem altväterischen Wort bleibt verborgen, dass es auch Völker sind, verfasste kantonale Staatsvölker. Man lese beispielsweise die ersten Artikel der Verfassung des Kantons Zürich:

Präambel: «*Wir, das Volk des Kantons Zürich* [...]». Art. 1: 1. Der Kanton Zürich ist ein souveräner Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft [...] 3. Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Sie wird von den Stimmberechtigten und den Behörden ausgeübt.

Die Kantone sind Staatsvölker. Als souveräne Stände (vgl. auch Art. 3 der Bundesverfassung) konstituieren sie die Eidgenossenschaft. Dieser Status ermächtigt sie, in einem bestimmten Bereich Gesetzgebungsgewalt auszuüben, und für übergeordnete Bereiche an der Ausübung der höchsten Verfassungs- und Rechtssetzung mitzuwirken. Gleichzeitig bilden aber die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz das Schweizervolk. Die Rede von einem einzigen Volk als alleinige Quelle und Inhaberin der Staatsgewalt ist also erklärungsbedürftig. Der Sache nach gilt das Schweizervolk nur mit den kantonalen Staatsvölkern zusammen als souverän. Oder anders gesagt: 'Volk' in Art. 195 der Bundesverfassung kann nicht dasselbe bedeuten wie 'Schweizervolk' in Artikel 1. Die Verbindung des Schweizervolkes mit den

26 kantonalen Staatsvölkern zu einem scheinbar singulär handelnden Souverän geschieht durch ein Verfahren, das auf konstitutiven Verfahrensregeln und der institutionellen Tatsache des Kantons sowie der institutionellen Tatsache des Stimmbürgers oder der Stimmbürgerin beruht. Letztere konstituieren durch verschiedene Status-Funktionen jeweils zwei Völker, das Schweizervolk und das Kantonsvolk.

Welchen Sinn macht es, dass in der Schweizer Bundesverfassung in Artikel 3 von souveränen Kantonen die Rede ist? Wenn wir in Betracht ziehen, dass weder das Schweizervolk allein, noch irgendein Kantonsvolk allein und auch keine Mehrheit der Kantonsvölker gegen den Willen des Schweizervolkes dazu ermächtigt ist, die Grundregeln der Schweiz zu bestimmen, dann ist diese Aussage von Art. 3 der Verfassung erklärungsbedürftig. Die Standarderklärung, dass die so genannte Souveränitätsvermutung bei den Kantonen liegt, ist einleuchtend, wenn damit die Tatsache bezeichnet wird, dass alle Kompetenzen, die in der Verfassung nicht explizit dem Bund zugeschrieben werden, bei den Kantonen liegen. Der Ausdruck, dass die Souveränitätsvermutung bei den Kantonen liegt, ist aber auch unbefriedigend, weil er das Problem des kollektiven Handelns der Kantone ausblendet und das Schweizervolk nicht berücksichtigt. Ich denke, dass die Aussage, die Kantone seien souveräne Stände der Eidgenossenschaft, so verstanden werden kann, dass der Kantons-Status einem kantonalen Volk erstens bestimmte Kompetenzen der Staatsgewalt über ein Territorium zuschreibt. Zweitens ist das Kantonsvolk als souveränes Volk ein *pouvoir constituant* (verfassungsstiftende Autorität) des Bundes. Als-Souverän-Gelten ist also in Bezug auf die Kantone ein Status, der die Mitgliedschaft im Klub der Souveräne, in der Gruppe der die höchste Rechtssetzungsgewalt gemeinsam ausübenden Akteure bedeutet. Effektiv souverän handeln können diese Akteure nur durch Entscheidungsverfahren.

Die Formel 'Souveränität des Volkes' impliziert im Fall der Schweiz also eine Einheit, aber diese Einheit ist eine durch die institutionelle Tatsache eines Verfahrens hergestellte Einheit. Wie kommt es, dass ein Verfahren eine so durchschlagende soziale Wirkung entfalten kann? Im Sinn von Searle ist das einleuchtend. Wenn ein Verfahren und seine Status-Akteure über grosse soziale Akzeptanz und die Macht der kollektiven Intentionalität verfügen, kann daraus eine grosse Wirkung entstehen.

5. Der Klub der Souveräne

Die Eidgenossenschaft ist nicht nur durch innere, sondern auch durch äussere Anerkennung konstituiert. Es gibt neben den Kantonsvölkern und dem Schweizervolk auch äussere *pouvoirs constituants*: die Staatsvölker, welche die Eidgenossenschaft im Rahmen des internationalen Rechts anerkennen. Die Lösung des Ermächtigungsproblems bleibt unter den Voraussetzungen wechselseitiger Abhängigkeit der Staatsvölker ohne diese Anerkennung sehr unvollständig. Nur unter Bedingungen einer wechselseitigen Anerkennung zwischen Staatsvölkern konstituiert sich Souveränität darum als Souveränität der Völker und nicht als Eigenermächtigung eines einzelnen Volkes oder einer beschränkten Gruppe von Kantonsvölkern. Ohne internationale Anerkennung ist das Ermächtigungsproblem nicht gelöst, die Geltung des Rechts unter Bedingungen von internationaler Interdependenz umstrittenen und der Kompetenzkampf permanent.

Die Schweizer Lösung des Ermächtigungsproblems ist nun für einen bestimmten, immer wichtiger werdenden Fall bedeutungsvoll: Die Schweizer Verfassung ermöglicht einer Vielheit von sich als Staatsvölker definierenden Akteuren, die alle einen Souveränitätsstatus innehaben, eine gemeinsame Ausübung der Staatsgewalt. Die Verfassung beinhaltet dazu die konstitutiven Verfahrensregeln, wobei die direktdemokratischen Verfahren eine entscheidende Rolle spielen. Die Beanspruchung des Souveränitätsstatus durch verschiedene Völker und der herrschende Problemdruck zum gemeinsamen verbindlichen Handeln ist weit über die Schweiz hinaus der Normalfall, besonders in Europa. Die Lösung der Schweiz gilt aber als Sonderfall. Es ist in dem Zusammenhang wichtig festzuhalten, dass die Schweiz nicht eine Demokratie ist mit einem einzigen souveränen Volk, sondern eine Demoikratie (sic) und zwar nicht in einem ethnischen, sondern in einem institutionellen und politischen Sinn. Die Schweiz ist ein politisches Gemeinwesen von Staatsvölkern, die als Souveräne gemeinsam die Souveränität ausüben. Möglich wird diese gemeinsame Ausübung der Souveränität über mehrere Stufen politischer Gemeinschaftsbildung durch die vertikale direktdemokratische Verklammerung, das heisst: durch die zweistufige Status-Funktion der Stimmbürger und Stimmbürgerinnen und die zweifache Aggregation ein und derselben Stimme bei Abstimmungen über die Verfassung. Die direkte Demokratie verbindet im demoikratischen System der Schweiz gleichzeitig die Lösung des Ermächtigungsproblems mit der Lösung des Legitimations- oder Anerkennungsproblems.

Rousseau ist also nicht der staatsphilosophische Gewährsmann der Schweiz, denn er setzte die Einheit der Souveränität mit der Einheit des Souveräns und des Willens ineins. Das Volk bildet bei ihm eine unteilbare Singularität mit einem einzigen Willen.⁹ Dies ist nicht zwingend, denn Souveränitätsakte können durch anerkannte Verfahren zwischen verschiedenen Souveränitätsträgern ausgeübt werden. Der Wille ist das Resultat einer Aggregation von Stimmen und das Resultat der Gewichtung dieser Stimmen nach Untereinheiten (Kantonen). Auch die Verfassung der USA ist nicht die Inspirationsquelle dieser mehrstufigen, direktdemokratischen Souveränität. Von den USA hat die Schweiz vor allem das Zweikammersystem übernommen, nicht aber die Idee der direktdemokratisch ausgeübten Völkersouveränität.

6. Die Schweiz, Jürgen Habermas und die «geteilte Souveränität» in Europa

Das Schweizer Modell ist im Begriff, seinen Sonderfall-Status insofern etwas einzubüssen, als es im Rahmen der europäischen Integration immer wieder ins Spiel gebracht wird. Unlängst geschehen bei Jürgen Habermas in *Zur Verfassung Europas* (Frankfurt 2011). Habermas sieht allerdings einen entscheidenden Unterschied zwischen der EU und der Schweiz. Für die EU spricht Habermas von einer «geteilten Souveränität»:

Die Teilung der konstituierenden Gewalt teilt die Souveränität *am Ursprung des zu konstituierenden Gemeinwesens* und nicht erst *an der Quelle des konstituierenden*. [...] Ein Nationalstaat wird, auch wenn er im Inneren föderal aufgebaut ist, allein von der Gesamtheit der nationalen Bürger konstituiert.¹⁰

In Bezug auf die Bürgerperspektive erläutert Habermas den Gedanken mehrerer *pouvoirs constituants* folgendermassen:

Aus der Retrospektive kann hingegen die Gründung der Europäischen Union so gedacht werden, dass sich die beteiligten Bürger von Anbeginn in zwei *personae* aufspalten; dann tritt jede Person sich als europäische Bürgerin im verfassungs-

⁹ Jean-Jacques Rousseau: *Du Contrat Social. Écrits Politiques*, éd. par François Bouchardy, Bernard Gagnebin et Marcel Raymond (Paris: Gallimard, 1996) pp. 368–371.

¹⁰ Jürgen Habermas: *Zur Verfassung Europas. Ein Essay* [Sonderdruck] (Berlin: Suhrkamp, 2011).

gebenden Prozess gewissermassen selbst als Bürgerin eines jeweils schon konstituierten Staatsvolks gegenüber.¹¹

Und nun kommt die entscheidende Stelle zur Schweiz:

solange die Bürger einer Staatsnation alleine als verfassungsgebendes Subjekt des Gesamtstaates auftreten, legen sie nicht nur den Vorrang des Bundesrechts fest, sondern behalten auch die Zuständigkeit für Verfassungsänderungen entweder sich selbst oder den gesetzgebenden Bundesorganen vor. [– FN 106:] Das gilt auch für die Schweizer Bundesverfassung von 1999 (Art. 192–194) obwohl (nach Präambel und Art. I. Abs. 1) die Schweizer Eidgenossenschaft gleichzeitig vom «Schweizervolk und den Kantonen» gegründet wird.

Dazu zum Schluss zwei Bemerkungen:

1. Das Aufspalten der natürlichen Person in zwei Bürgerpersonen, wie es Habermas für Europa vorsieht, kann sinnvollerweise nur bedeuten, dass ein und dieselbe natürliche Person zwei unterschiedliche Status-Funktionen hat, nicht aber gleichzeitig zwei unterschiedliche, reale Interessenpositionen bezieht. Dass die nationale Bürgerperson der europäischen Bürgerperson «gegenübertritt», wie Habermas sagt, kann man sich konkret schwer vorstellen, es sei dann so wie im Schweizer Modell: Die natürliche Person X gibt eine und nur eine Stimme ab, die unterschiedlich mit den Stimmen der Mitkantonsbürger und der Mitschweizerbürger aggregiert wird. Dadurch wird verhindert, dass die einzelne natürliche Person gleichzeitig zwei verschiedene und womöglich gegensätzliche Rollen im selben Spiel spielen muss. Man kann nicht gegen sich selbst an einem verfassungsgebenden Verfahren teilnehmen, ebenso wenig wie man gegen sich selbst Schach spielen kann. Habermas' Theorie der Zweifaltigkeit des Staatsbürgers und der geteilten Souveränität macht nur Sinn, wenn klar ist, dass der zweifachen Status-Funktion ein und dieselbe natürliche Person unterliegt, die in Bezug auf ein und dieselbe Sache nur eine Meinung äussern soll. Mit anderen Worten: nur in der direktdemokratischen Lesart, wie sie in der Schweiz angewandt wird. Der anderen Lesart des effektiv in zwei sich gegenüberstehenden Persönlichkeiten gespaltenen EU- und Nationalstaatsbürgers ist mit grösster Sorge entgegen zu sehen. Jedenfalls treibt das Schachspielen gegen sich selbst Dr. B. in Stefan Zweigs *Schachnovelle* in den Wahn. Diesem Wahn kann er nur dadurch entkommen, dass er aufhört Schach zu spielen. Dem Wahn einer Politik, in der nationale Bürger und europäische Bürger gegen-

¹¹ Ibid. S. 69.

einander antreten, aber ein und dieselbe *natürliche* Person sind, könnten diese Bürger nur entkommen, indem sie aufhörten Politik zu betreiben.

2. Was Habermas über den Nationalstaat generell sagt, mag zutreffen, das Schweizer Modell wird von Habermas aber einseitig dargestellt. Die Kantone sind verfasste Staatsvölker, die zusammen mit allen anderen Kantonsvölkern und dem Schweizervolk die Eidgenossenschaft bilden und zusammen die Souveränität ausüben. Auch die Schweiz hat mehrere *pouvoirs constituants*. Dazu gibt es natürlich eine Gegenthese: nämlich dass eine Mehrheit des Schweizervolkes und eine Mehrheit der Kantonsvölker das erforderliche doppelte Mehr durch ein einfaches Mehr ersetzen könnten, dass also die Status-Funktion der Kantone als Mitglieder im Klub der Souveräne prinzipiell aufgehoben werden könnte. Souverän ist also der Bund. Was ist aber 'der Bund'? Nichts anderes als die nach einem Verfahren zusammen handelnden Kantonsvölker und das Schweizervolk. Politikphilosophisch ist es falsch, wenn damit unterstellt wird, dass ein Kantonsvolk gegen dessen Willen aufgehoben werden könnte. Die Mehrheitsregel, auch wenn es sich um ein doppeltes Mehr handelt, ist zwar die entscheidende Regel, um die Verfassung der Schweiz zu ändern. Die Aufhebung der Kantone als Mitglieder im Klub der Souveräne der Eidgenossenschaft würde aber nicht einfach die Schweizer Verfassung betreffen, sondern die politischen Voraussetzungen, unter denen es überhaupt zu einer Verfassung kommen kann. Eine Verfassung wie die Zürcher Verfassung, gegründet auf die Aussage «Wir, das Volk» könnte nicht einfach durch eine Verfassungsänderung der Bundesverfassung gegen den Willen des Zürcher Volkes für nichtig erklärt werden. Zu dieser Art Reform bedürfte es eines viel radikaleren Verständigungsprozesses als nur des verfassungsändernden *business as usual* gemäss Art. 195 der Bundesverfassung. Die Ausübung der Souveränität in einem gemeinsamen Verfahren der Souveräne beruht auf wechselseitigen Anerkennungsvoraussetzungen. Habermas fügt seinen Überlegungen bei: «Die europäischen Völker stellen mit ihrer Beteiligung am verfassungsgebenden Prozess vielmehr sicher, dass der jeweilige Staat innerhalb des föderalen Gemeinwesens in seiner freiheitssichernden Funktion eines demokratischen Rechtsstaates erhalten bleibt.»¹² Damit ist nichts gesagt, was nicht auch für die Schweiz gelten würde.

¹² Ibid. S. 70.